

# 自治基本条例で何が変わるのか？

Key Word は「信託」。憲法から条例の意味を考える。

平成 30 年 7 月 18 日 余市町中央公民館

北海学園大学法学部 秦 博 美

## □ 自己紹介 (はた ひろみ)

1953 年 7 月 後志管内留寿都村生まれ

1977 年 4 月 北海道庁入庁。渡島支庁 (函館市) で case worker を 4 年間経験後、総務部  
文書課 (民間企業の法務部に相当) へ

2012 年 3 月 北海道庁退職

同年 4 月 公募 (非天下り) により、北海学園大学法学部の「自治体法」の専任教員に就任

## ◆ 今日の講演の Point

- 起 ① 日本国憲法 (第 8 章) は、地方分権国家 (国と地方自治体は対等) を想定していた。  
② 国 (中央政府) も地方自治体 (地方政府) も、国民、住民の「信託」に基づく。
- 承 ③ 日本国憲法施行 (1947 年) 後も、戦前の「機関委任事務」が温存された (違憲状態)。  
④ 国と地方自治体の関係は、「上下・主従」
- 転 ⑤ 2000 年 4 月 1 日施行の第 1 次地方分権改革で、機関委任事務が全廃された。  
⑥ 国と地方自治体の関係は、「対等・協力」
- 結 ⑦ 自治体にとり、地方自治法等の法律は、国 (中央政府) が定めた他律的なルール  
⑧ 住民自治と団体自治が機能するような自律的なルール (自治基本条例) が必要となる。

## 0 「自治基本条例」に対する素朴な疑問

- 1 「自治基本条例」は一種の全国的なブームであり、各地方自治体とも「先進自治体」というバスに乗り遅れまいとして制定しているだけではないのか？【流行化現象】
- 2 地方自治の仕組みと運用のルールを定めた詳細な地方自治法や、地方公務員法、地方財政法等があるのに、なぜ、自治体独自に「自治基本条例」が必要となるのか？【原理的問題】
- 3 どこの自治体の「自治基本条例」も、既に法律や条例 (例えば情報公開条例、行政手続条例) で規定している事項を単に「確認的に網羅」しているだけであり、このような条例制定に、理論面・運用 (実際) 面で、必然性・必要性は果たしてあるのか？【条例の内容】
- 4 「自治基本条例」の制定で、何が変わるのか？ 既に制定している他自治体をも「旧態依然」のようであり、現実に変化 (改善) しているようには思われぬが？【条例の効果】

## I 自治基本条例は流行現象（流行病）なのか？

### 1 自治基本条例とは

私の定義（北海道町村会の政策情報誌「フロンティア 180」第 31 号（1999 年秋季号）48 ページ）

- (1) 「自治体の権威と権限はそもそも住民からの厳粛な信託に基づくものであるという憲法原則を前提にすれば、自らの政府組織や自治体運営のあり方・仕組みは、住民の自己決定に委ねるべきものであろう。」
- (2) 「自治基本条例は、自治体の政策形成及び執行の基礎となる自治の理念と政策の基本原則を制度化したものである。自治体の憲法ともいえるべき最高規範として、個別の条例や計画などの策定指針、解釈指針となり、各自治体が自前で自己の統治システムを構築することを意味する。」
- (3) 「自治立法制定を含めた政策形成過程と執行過程に、主権者としての住民が主体的・協働的に参画できる仕組みをそれぞれの自治体が創意工夫の上いかに構築していくかが重要である。住民と自治体との基本的な関係、すなわち住民から自治体への自己の政治権力の（私が現時点で補充）『信託のかたち』（形態と内容）を自治・行政システムとして宣言するものとして、自治基本条例を展望することができる。」

### 2 制定状況（以下は、NPO 法人 公共政策研究所調べ）

2018 年 5 月 14 日現在、全国の 371 自治体で（実質的意味の）「自治基本条例」が制定されている。都府県では、神奈川県自治基本条例（142 番，2009 年 3 月 27 日施行）がある。

道内では、北海道行政基本条例（3 番，2002 年 10 月 18 日施行）を含め、59 自治体で制定されている。余市町は、全国の自治体で 370 番目、全道の市町村で 58 番目（全 179 市町村中）。

政令市（順位、施行日）… 川崎市（30，2005 年 4 月 1 日）、静岡市（32，2005 年 4 月 1 日）、札幌市（76，2007 年 4 月 1 日）、新潟市（111，2008 年 2 月 22 日）、熊本市（194，2010 年 4 月 1 日）、北九州市（204，2010 年 10 月 1 日）

後志管内（順位、施行日）… ニセコ町まちづくり基本条例（1，2001 年 4 月 1 日）、黒松内町みんなで歩むまちづくり条例（202，2010 年 5 月 7 日）、小樽市自治基本条例（308，2014 年 4 月 1 日）、余市町

#### 【疑問 1 に対する回答】

ニセコ町条例から 17 年が経過しているにもかかわらず、全自治体で、20.7%（371/1788）という状況であり、必ずしも「流行」しているという訳ではない。バスに乗り遅れまいとして条例を制定している、すなわち、条例制定が自己目的化している自治体であるか否かは、「住民」、「議会」（評価の主体であるとともに評価の対象でもある。）が具体的に点検するしかない。

都道府県で、2/47 → 4.3%      全国市区町村で、369/1741 → 21.2%  
全道市町村で、58/179 → 32.4%      後志管内で、4/20 → 20.0%

## Ⅱ なぜ、「自治基本条例」が必要なのか？ 憲法論の欠如！

1 一般的な説明（水澤雅貴<sup>たか</sup>氏（NPO 法人 公共政策研究所）の Web 上の資料を基に、私が適宜補充）

### (1) 時代背景 … 近代日本の 3 大改革

- ア 明治維新 … 帝国主義、欧米列強の植民地化に対抗して、中央集権国家を形成（富国強兵・殖産興業）
- イ 戦後改革 … 米ソの冷戦構造の中で、中央集権国家を維持（戦後復興・高度経済成長）
- ウ 地方分権 … 経済のグローバル化（世界単一市場）と価値観の多様化（全国画一化の限界）に対応し、地方分権国家に転換（官から民へ、国から地方へ、行政の公共の独占から協働のまちづくりへ）

### (2) 2000 年の地方分権改革

霞ヶ関主導の中央集権型行政システム → 地方の自主性による地方分権型行政システム

- ア 地方自治体は、自己決定・自己責任によって運営される**地方政府**となった。
- イ 地方政府は、自己決定するためのルール（まちの憲法＝自治基本条例）が必要となった。
- ウ 自己決定のルールづくりの中で、「自治体の発見」、「市民の発見」、「地域社会の発見」を通じて、**自己決定のルール**である自治基本条例を創る必要に迫られている。

※ 「自治体の発見」の説明 … 市民からの**信託**によって初めて自治体政府が成り立つとするが、日本国憲法への言及はないようである。

## 2 国家と社会（社会契約説）

国家は、社会がその必要に応じて作った、その意味でいわば一種の道具としての一機構（government）として位置づけられるにすぎない。この意味での「機構」は、必ずしも「国」だけとは限られず、市町村・都道府県等の地方公共団体も、そういった性質を持つ機構の一つである。この意味において、「国」と「地方公共団体」との間に本質的違いはないのであり、「国家機能」は、「対等な存在」としての「国」と「地方公共団体」とに分属せしめられているのであり、決して「国家」イコール「国」であるのではない（1997 年の藤田宙靖<sup>とぎ</sup>教授の「自治研究」論文）。

（国 ≠ ） 国 家 = 「国（中央政府） + 地方自治体（地方政府）」（**地方分権国家**）  
（中央集権国家） ↑↑↑（社会契約説）      行政活動 … 「社会」に対する「国家」の介入  
社 会 … 私利私欲によって支配されたカオス（混沌）、弱肉強食

Thomas Hobbes (1588–1679) 『LEVIATHAN』(1651) … 国家や制度が存在する以前の段階（自然状態）においては、全ての人間は、他者との奪い合いに勝たなければ、自らの生命の安全を確立する

ことすらできない（万人の万人に対する闘争）。人間が自己保存のために、契約して国家を形成し、これに絶対権を与える必要がある。

John Locke (1632-1704) 『TWO TREATISES OF GOVERNMENT』(『統治二論』)(1690) … 自然状態では、人間は自然法の下に自由、平等で、生命、自由、財産を守る自然権を持っている。この自然権を侵害から確実に守るために、契約により国家をつくった。

※ 日本国憲法は、社会契約説に立っている（前文「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。）。民衆、市民が自己の政治権力を「政府」に信託する。

憲法前文の「そもそも国政は…」の「国政」には、「中央政府」にとどまらず「地方政府」も含む概念と考えるが（私見）、多数説は、「地方政府」を含まないと解しているようである。

多数説の立場では、自治基本条例において、住民からの「信託」を創設的に宣言する必要がある（私見では確認的に宣言）。

※ 多数説を採れない理由（下記の図は多数説の考え方）

国民	→	国(中央政府)	→	自治体
----	---	---------	---	-----

 (の自治権は国の統治権から派生する = 国の創造物)  
(憲法上の信託) (国家の内部で)

私見 … 国家は二元（国と自治体）、自治体も二元（二層）（都道府県と市区町村）

### 3 国と自治体

中央集権国家では、国家 ≡ 国 (=中央政府)。

日本国憲法は、本来、地方分権国家（対等な存在としての、国（中央政府）+ 自治体（地方政府））を想定していたはずであるが（第8章 地方自治）、戦前からの機関委任事務が戦後も広範に存在した（都道府県の事務の7~8割、市町村の事務の3~4割を占めていた。違憲状態）。

国 → 都道府県 → 市町村という縦の指揮監督関係が温存された。

※ 機関委任事務 … 知事や市町村長を国の機関として構成して国の事務を処理させる仕組み

カール・シュミット(1888-1985) イギリスの世界帝国において、「植民地は国法上は外国で、国際法上は国内だった」

「自治体は住民との関係では外部で、国（霞ヶ関）との関係では内部であった」（機関委任事務に対しては自治体の条例制定権が及ばない。）

※ 自治体を国（霞ヶ関）から住民（市民）に取り戻す。

2000年4月1日施行の地方分権改革のスローガン 「上下・主従から対等・協力の関係へ」  
ニセコ町まちづくり基本条例の施行日は、その1年後であったことは象徴的。

しかし、第1次地方分改革（機関委任事務の全廃。通達と補助金による中央集権の護送船団方式から自己決定・自己責任の地方政府への転換）は、自治基本条例制定の（目に見える大きな）「契機」ではあるが、日本国憲法の「深層」「真相」にまで遡る検討が必要。

## 4 日本国憲法

### (1) 憲法の構造

第4章 国会 (41条～64条) 24か条	→ 国会法 (昭和22年法律第79号)
第5章 内閣 (65条～75条) 11か条	→ 内閣法 (昭和22年法律第5号)
第6章 司法 (76条～82条) 7か条	→ 裁判所法 (昭和22年法律第59号)
第7章 財政 (83条～91条) 9か条	→ 財政法 (昭和22年法律第34号) 第1条「国の予算その他財政の基本に関しては、この法律の定めるところによる。」
第8章 地方自治 (92条～95条) 4か条	→ 地方自治法 (昭和22年法律67号。以下「自治法」という。) (local self-government)

### (2) 地方自治の本旨<sup>ほんし</sup>

憲法92条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」 「団体自治」と「住民自治」

ア **住民自治** (憲法93条。対内的自治の原則) → **地方参政権**に対応

地方の政治と行政を、中央政府の指揮監督によるのではなく、その地域の住民の意思と責任の下に実施する (意思形成に係る住民の政治的参加) という **民主主義**的側面 (目的)

- ・ 議会制民主主義 … 自治体における議会制 (憲法93条1項)、議員の公選制 (同条2項)
- ・ 首長の直接公選制 (憲法93条2項)
- ・ 直接請求制度 … 条例の制定改廃の請求 (イニシアティブ。自治法12条1項)、事務の監査請求 (同上2項)、議会の解散請求権 (自治法13条1項)、解職請求権 (同条2項・3項)
- ・ 住民監査請求・住民訴訟 (自治法242条・242条の2) … 争訟手続の形態をとった直接参政制度 (最判昭和53年3月30日、最判昭和61年2月27日)
- ・ 地方自治特別法の住民投票 (憲法95条)

イ **団体自治** (憲法94条。対外的自治の原則) → **地方統治権**に対応

国家の中に、国から独立した法人格をもつ地域の団体が存在し、この団体がその事務を自己の意思と責任において処理する (国からの独立した意思形成) という **自由主義**的側面 (手段)

- ・ **自治立法権** (自主立法権) … 条例制定権
- ・ **自治行政権** (自主行政権) … 自治体が自ら行う行政事務の範囲を定め、その事務を遂行する権能
- ・ **自治財政権** (自主財政権) … 自治体が必要とする財源が国や他の自治体に依存することなく、自主財源により賄われることのみならず、自治体の課税や起債等について国や他の自治体による規制を受けずに自律的に決定しうることを含む。
- ・ **自治組織権** (自主組織権) … 自治体はその組織について自ら決定する権能

憲法上、国とは異なった編成原理が保障されている（首長制、憲法 93 条 2 項の「住民」（日本国籍を要しない）の参政権）。

(3) 日本国憲法は、「日本国」という国家を成立・形成させるもの（社会契約の契約書）であり、国（中央政府）と地方自治体（地方政府）の双方を拘束する。

憲法の条項は、その多くが国（中央政府）の仕組みであり、地方自治体（地方政府）の仕組みは「第 8 章」の 4 か条だけである。

地方自治法は、国（中央政府）が制定した**他律的**なルールであり、地方自治体（地方政府）が**自律的**に制定したものではない。

### 【疑問 2 に対する回答】

憲法の「地方自治」の条項はわずか 4 か条であり、自治法等の法律がその内容を充<sup>じゅうてん</sup>填しているが、法律は、国（中央政府）が制定したものである。国（中央政府）から**自立（団体自治）・自律（住民自治）**した地方自治体（地方政府）として、国家の基本法である憲法を「直接」受けて、自分たちのマチの統治・自治の仕組みを定める「最高法規」である自治基本条例を**自律的**に制定する**必然性がある**。地域の公共問題の解決のために、住民が**信託**により自治体政府をつくる（設立する）ということを理念として宣言する必要性があり、その「最高の」法形式が自治基本条例である。

以上の憲法論が欠如する場合は、2000 年の地方分権改革を契機に、「自己決定」「自己責任」を旨に、「参加」「協働」による「まちづくり」のツールが「自治基本条例」ということになる。

## III 自治基本条例は内容が乏しい？

### 1 基本法・基本条例とは何か？

#### (1) 基本法

ア 特定の行政分野における基本政策あるいは基本方針を宣明するために制定される法律。教育基本法、環境基本法、土地基本法、原子力基本法など

イ 憲法と同義に用いられることがある。

ドイツ憲法の正式名称は、「ドイツ連邦共和国**基本法**」。

#### (2) 基本条例

自治基本条例は、環境基本条例など ((1)のアのタイプ) とは異なり、(1)のイのタイプ、すなわち、形式は「条例」であるが、実質的・内容的には「憲法的条例」「上位の条例」として位置づけられるように思われる。

### 2 余市町自治基本条例の目次

前文

第 1 章 総則（第 1 条－第 4 条）

- 第2章 町民 → 主権者（まちづくりの主人公・主体）
    - 第1節 町民の在り方（第5条－第7条）
    - 第2節 町民参加（第8条－第10条）
  - 第3章 議会（第11条－第12条）→ 二元代表制
  - 第4章 町 → 二元代表制
    - 第1節 町の基本事項（第13条－第15条）
    - 第2節 行政運営（第16条－第18条）
  - 第5章 まちづくり
    - 第1節 ひと（第9条）→ ひとづくり（子育てと教育）
    - 第2節 くらし（第20条－第23条）→ コミュニティの推進
    - 第3節 しごと（第24条）→ 産業振興、職場づくり
    - 第4節 情報共有（第25条－第28条）→ 説明責任
    - 第5節 意見交流（第29条）
  - 第6章 住民投票（第30条）→ 直接民主主義
  - 第7章 交流・連携（第31条－第34条）→ 政府間関係
  - 第8章 条例の位置付けと見直し（第35条－第37条）→ 「最大限に尊重」（最高法規性？）
- 附則

### 3 余市町自治基本条例の体系

「他律的」自治法が規定している自治体の三つの構成要素を、「自律的」自治基本条例において組み替える必要がある。

- ア 区域（自治法5条1項）→ 「**地域（社会）**」の発見・構想                      国家では「領土」
- イ 住民（自治法10条1項）→ 「**市民**」の発見・構想                      国家では「国民」
- ウ 法人格（自治法2条1項）→ 「**自治体政府**」の発見・構想              国家では「統治権」

#### (1) **地域（社会）**の発見・構想

「前文」… 自治法で「従来の区域」とされている**地域（社会）**の歴史・価値を再認識

#### (2) **市民**（※）の発見・構想              （※）市民… 政治参加の主体となる自立的個人

余市町の自治の主体は町民を基本とする（条例3条1項）としつつ、「町民」の概念を自治法の住民（法人も含み、区域内に**住所**を有する者）よりも広げている（2条1号）。

この結果、町民参加の範囲が、通勤・通学者を含む「生活者」、事業活動者に広がり、より実効的な行政施策（まちづくり）を展開できる可能性が大きくなる。

#### (3) **自治体政府**の発見・構想

「第3章 議会」「第4章 町」など

住民自治（目的）… 市民のまちづくりへの参加・参画の仕組み

団体自治（手段）… 自治体政府の統治の仕組みと運営責任（監督と統制）

8条の「町民参加」は、住民意見反映（パブリックインボルブメント）

9条の「町民意見の公募」は、パブリックコメント（PC）

パブリックコメント（public comment）は、行政が案を示して住民に意見を求める制度であり、主として意思決定段階での住民の意見の反映であるのに対し、パブリックインボルブメント（public involvement）は、住民に計画の策定への参画を求めるものであり、検討の早期の段階から住民の参画を積極的に募って案を作り上げていくもの。「住民参画」と言い換えることができる。

### 【疑問3に対する回答】

各自治体の自治基本条例の内容は似たり寄ったりであり、今日、特に異存のない、「参加」や「協働」、「説明責任」、「信託」などの用語を「最大公約数」として満たしている。

しかし、【疑問2】で検討したように、憲法に遡る原理的な問題が伏在しているのである。そのことを認識しつつ、市民参加の方式（例（仮称）余市町自治基本条例策定委員会）で「民主的」に制定する場合は、「内容に乏しい」との批判は当たらないであろう。条例37条（町民自治推進委員会）の表現は象徴的「この条例を守り育て、実効性を高めるため」

自治基本条例は、憲法と同様、抽象的な条項が多く、その具体化は条例等に委ねられている。今後、内容を進化・深化させる議論と実践が求められる。

## IV 自治基本条例で何が変わるのか？

### 1 自治基本条例制定による効果

「余市町自治基本条例の解説」（平成30年4月 余市町）2ページ

- ① 町民、議会及び町による**協働**の推進
- ② 町職員の**意識改革**
- ③ 基本的な町政運営の基本方式の**継続**

(1) 協働（Collaboration）… 住民と自治体が共通の目的を実現するため、それぞれの役割と責任の下で、相互の立場を尊重し、対等な関係に立って協力すること（公共性の独占が崩壊）。

(2) 意識改革 … 地方公務員法（昭和25年）37条1項「職員は、地方公共団体の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし…てはならない。」

(3) 条例という形式 … 自治体の（恒久的）最高意思であり、将来の長、議会を拘束する。

### 2 自治基本条例は機能しているのか（チェックの観点）

今後の自治体運営全般は、自治基本条例との偏差で議論されることになる。

住民、議会は、次の四つの基本原則の見地から、自治基本条例の具体化、実践の場面で



政を監視するとともに、自らも実践する必要がある（観客民主主義の否定）。

### (1) 説明責任 (Accountability)

人及び市民の権利宣言（1789年）15条 「社会は、その行政の全ての公の職員に報告を求める権利を有する。」

自治体職員は、住民からの**信託**を受けて公務に従事する者である以上、行政施策の結果について、最終的なリスクを負担することになる住民＝納税者に対し説明責任を負うことになる（行政の側が能動的に履行する責任）。

また、調整の結果作り出される政策は、これによって利益を得る階層と不利益を被る階層を不可避免的に作り出す。そこで、現状認識・分析における説得力に加え、政策がもたらす利益と不利益との冷静な比較考量を行い、最適な政策であることの理解を得ることが重要になってくる。

説明責任の前提となる「公文書管理」について、行政職員の行為が厳しく問われる事態が霞ヶ関で多発している。自治体においては、条例で厳格に規定すべきである（例 札幌市）。

### (2) 透明性 (Transparency) の確保

行政活動は住民からの**信託**に基づき行うものである以上、本来的には住民に帰属すべき行政情報の提供・公開を行い、行政手続の明確化を行う必要がある。行政手続法 1 条は、「行政運営における公正の確保と透明性の向上」を目的として掲げている。

これらは行政が仕組みを用意し、活用するのは住民である。

この原則の延長線上に「参加」の問題がある。パブリックコメントに加え、パブリックインボルブメントの積極的な活用が必要になる。「市民参加条例」が必要となる（例 石狩市市民の声を活かす条例）。

「決定」の正当性は、万人の意思に合致しているという結果よりは、その意思が形成されるプロセス（協議の成果）に求められるべきである（万人の参加可能性の保証）。意見・提案の水路を可能な限り一般住民に開くことによって公共的に優れた考えが政策に反映されるようなシステムを構築することが必要である。

住民投票（30 条）のような直接民主主義的手法を選択する場合には、意識的に住民判断に適切・有効な情報提供に努める必要がある。

### (3) 法適合性の確保 (Compliance)

「法律による行政」、そして「条例による行政」を行うためには、法令や自治立法の内容を確定しなければならない。自治体の法務政策が最も留意しなければならない概念である。

国法といえども、自治体の責任において、住民の視点に立って解釈、適用しなければならない場面が拡大していくことが予想される（既存の法の正確な解釈）。また、自治立法の場面では、訴訟になったときに、司法の場でどのような判断がなされるかを十分に検討して条文化する必要がある（意図を正確に表現した立法）。自治立法は行政の行動指針となると同時に裁判規範としても機能する。

#### (4) 適正な執行の確保体制 (Corporate Governance)

住民の納得と支持を得るためには、自治体政策が十分であるかどうかを客観的に確認する仕組みを欠くことはできない。

監査委員、議会の監視という制度に加えて、(住民) 訴訟、行政不服審査や苦情処理からのフィードバック、そして実効的な「政策評価」も重要性を増してくる。

住民に信頼される行政を展開するためには、個々の政策ごとに PDCA サイクル、すなわち、Plan (計画) → Do (実施) → Check (評価) → Action (改善) という循環が必要である。自治基本条例は、協働の観点からこの循環体制を自治体ごとに表明するものでもある。

### 3 自分たちのまちの「憲法」として守り育てることが大切

#### (1) 実践が大切

いかに優れた、立派な「憲法」があっても、それを切り崩すことは可能である (ワイマール憲法下での合法的なナチス政権の誕生)。

条例の制定が「目的」で終わってはいけない。あくまでも、団体自治と住民自治を推進し、住民が幸福になれることが「目的」であり、自治基本条例はそのための基本的なツール「手段」である。

条例を制定しただけでは何も変わらない (コピーでも条例制定はそれなりに可能)。

条例には、義務違反に対する「罰則」もない。

#### (2) 権力は腐敗する

余市町の平成 30 年度の予算規模は、全会計総額で 165 億 9,675 万円 (うち一般会計は 86 億 4,000 万円) である。予算一つをとっても、町長等の執行機関や町議会は大きな権力をもっていることが分かる。

「権力」は腐敗するものとの前提で、主権者がしっかり「監視」する必要がある。

アクトン卿 (ACTON, LOAD) (1834-1902) … イギリスの歴史学者

Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.

#### 【疑問 4 に対する回答】

主権者である町民一人ひとりが、自治基本条例の内容について、見識を深める必要がある。

町は、自治基本条例の各条項について、どのように具体的に措置 (実践) しているのかを町民に対し説明できなければならない (条例か、規則か、要綱か、総合計画か、予算措置か?)。

その上で、今後の議会議論、住民要望、行政の説明等は、自治基本条例を基準にそれとの偏差で評価されなければならない。

人はどこかの「地域」で生まれ、選択する様々な「地域」で育ち、学び、働き、家庭を築き、やがてどこかの「地域」で土に還る。

余市町という「地域 (社会)」で学び、働き、生活できて本当に幸せだったとの思いを一人でも多くの町民が共有できるとすれば、自治基本条例によって、余市町 (地域 (社会) + 市民 + 自治体政府) が変わったのである。